

ROZSUDEK SOUDU (pátého senátu)

23. listopadu 2004\*

Ve věci T-84/03,

**Maurizio Turco**, s bydlištěm v Pulsano (Itálie), zastoupený O. W. Brouwerem,  
T. Janssenssem a C. Schillemanssem, advokáty,

žalobce,

podporovaný

**Finskou republikou**, zastoupenou T. Pynnä a A. Guimaraes-Purokoski, jako  
zmocněnkyněmi, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

**Dánským královstvím**, zastoupeným původně J. Liisbergem, poté J. Moldem, jako  
zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

\* Jednací jazyk: angličtina.

a

**Švédským královstvím**, zastoupeným A. Krusem a K. Wistrand, jako zmocněnci,  
s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

vedlejšími účastníky,

proti

**Radě Evropské unie**, zastoupené J.-C. Pirisem a M. Bauerem, jako zmocněnci,

žalované,

podporované

**Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska**, zastoupeným  
C. Jackson, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s P. Salesem a J. Stratford, advokáty,  
s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

a

**Komisi Evropských společenství**, zastoupenou M. Petittem, C. Dockseyem  
a P. Aaltoem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

vedlejšími účastníky,

jejímž předmětem je návrh na zrušení rozhodnutí Rady ze dne 19. prosince 2002, kterým byl žalobci částečně odepřen přístup k některým dokumentům uvedeným na programu zasedání Rady „Spravedlnost a vnitřní věci“ ve dnech 14. a 15. října 2002,

**SOD PRVNÍHO STUPNĚ EVROPSKÝCH  
SPOLEČENSTVÍ (pátý senát),**

ve složení P. Lindh, předsedkyně, R. García-Valdecasas a J. D. Cooke, soudci,  
vedoucí soudní kanceláře: I. Natsinas, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 24. června 2004,

vydává tento

**Rozsudek**

**Právní rámec**

<sup>1</sup> Podle článku 255 ES:

„1. Každý občan Unie a každá fyzická nebo právnická osoba s bydlištěm nebo sídlem v členském státu má právo na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise s výhradou zásad a za podmínek stanovených v souladu s odstavci 2 a 3.

„2. Obecné zásady a omezení z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu při výkonu tohoto práva na přístup k dokumentům stanoví Rada do dvou let po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost postupem podle článku 251.

[...]“

- 2 Body odůvodnění 1, 2, 3, 4, 6 a 11 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise, přijaté podle článku 255 ES, uvádějí následující:

„(1) V čl. 1 druhém pododstavci Smlouvy o Evropské unii je vyjádřena zásada transparentnosti prohlášením, že Smlouva představuje novou etapu v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy, v němž jsou rozhodnutí přijímána co nejotevřeněji a co nejbliže občanovi.

(2) Transparentnost umožňuje občanům blíže se účastnit rozhodovacího procesu a zaručuje, že správní orgány budou mít ve vztahu k občanům v demokratickém systému větší legitimitu, účinnost a odpovědnost. Transparentnost přispívá k posílení zásad demokracie a dodržování základních práv, která jsou uvedena v článku 6 [...] EU a v Chartě základních práv Evropské unie.

(3) Závěry zasedání Evropské rady, která se konala v Birminghamu, Edinburghu a Kodani, zdůraznily nutnost zavést do práce orgánů Unie větší transparentnost. Toto nařízení sjednocuje podněty, které orgány již učinily, aby se zvýšila transparentnost rozhodovacího procesu.

(4) Účelem tohoto nařízení je v co nejvyšší míře posílit právo veřejnosti na přístup k dokumentům a stanovit obecné zásady a omezení tohoto přístupu podle čl. 255 odst. 2 [...] ES.

[...]

(6) Měl by být poskytnut širší přístup k dokumentům v případech, kdy orgány vykonávají své legislativní funkce, též v rámci přenesených pravomocí, přičemž by však měla být zachována účinnost rozhodovacího procesu orgánů. Tyto dokumenty by měly být přístupné přímo v co nejširším rozsahu.

[...]

(11) V zásadě by měly být veřejnosti přístupné všechny dokumenty orgánů. Je však třeba chránit některé veřejné a soukromé zájmy prostřednictvím výjimek. Orgány by měly mít právo chránit své vnitřní konzultace a porady tam, kde je to třeba k zabezpečení jejich způsobilosti provádět své úkoly. Při posuzování výjimek by měly orgány ve všech oblastech činnosti Unie brát v úvahu zásady právních předpisů Společenství o ochraně osobních údajů.

[...]“

3 Článek 4 uvedeného nařízení stanoví:

„Výjimky

1. Orgány odepřou přístup k dokumentu, pokud by zpřístupnění vedlo k porušení ochrany:

a) veřejného zájmu, pokud jde o:

— veřejnou bezpečnost,

— obranné a vojenské záležitosti,

— mezinárodní vztahy,

— finanční, měnovou nebo hospodářskou politiku Společenství nebo členského státu;

b) soukromí a osobnosti jednotlivce, zejména podle právních předpisů Společenství o ochraně osobních údajů.

2. Neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění, odepřou orgány přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany:

- obchodních zájmů fyzické nebo právnické osoby, včetně duševního vlastnictví,
  
- soudního řízení a právního poradenství,
  
- cílů inspekce, vyšetřování a auditu.

3. Přístup k dokumentu, který orgán vypracoval k vnitřnímu použití nebo který obdržel a který se vztahuje k záležitosti, v níž orgán ještě nerozhodl, bude odepřen, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění.

Přístup k dokumentu, který obsahuje stanoviska pro vnitřní použití v rámci porad a předběžných konzultací uvnitř daného orgánu, bude odepřen i po přijetí rozhodnutí, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění.

[...]“

## Skutkový základ sporu

- 4 Žalobce žádal dne 22. října 2002 elektronickou poštou Radu o přístup k dokumentům uvedeným na programu zasedání Rady „Spravedlnost a vnitřní věci“, které se konalo v Lucemburku ve dnech 14. a 15. října 2002, mezi nimiž bylo uvedeno stanovisko její právní služby týkající se návrhu směrnice Rady stanovící minimální požadavky pro přijímání žadatelů o azyl v členských státech.
  
- 5 Elektronickou poštou ze dne 5. listopadu 2002 Rada vyhověla žádosti žalobce, pokud jde o 15 z 20 požadovaných dokumentů. Žalobci odepřela úplný přístup ke čtyřem dokumentům týkajícím se návrhů právních předpisů (dokumenty č. 12903/02, 12616/02, 12616/02 COR 1 a 12619/02) za použití čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001. Rada mimoto odepřela žalobci přístup ke stanovisku své právní služby uvedenému výše v bodu 4 (dokument č. 9077/02) za použití čl. 4 odst. 2 uvedeného nařízení. Pokud jde o posledně uvedený dokument, Rada uvedla následující:

„Dokument [č.] 9077/02 je stanoviskem právní služby Rady, jenž se týká návrhu směrnice Rady stanovící minimální požadavky pro přijímání žadatelů o azyl v členských státech.

S ohledem na jeho obsah by zpřístupnění tohoto dokumentu mohlo vést k porušení ochrany interních právních stanovisek Rady, stanovené v čl. 4 odst. 2 nařízení. Při neexistenci jakéhokoliv zvláštního důvodu naznačujícího, že se na zpřístupnění tohoto dokumentu váže zvláštní převažující veřejný zájem, generální sekretariát rozhodl, po zvážení zájmů, že zájem na ochraně interních právních stanovisek má přednost před veřejným zájmem, a proto rozhodl o odepření přístupu k tomuto dokumentu v souladu s čl. 4 odst. 2 nařízení. Tato výjimka pokrývá obsah celého



dokumentu. V důsledku toho není možné poskytnout k němu částečný přístup na základě čl. 4 odst. 6 nařízení.“

- 6 Žalobce dopisem ze dne 22. listopadu 2002 předložil potvrzující žádost v souladu s čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1049/2001. Žalobce v tomto ohledu uplatnil, že Rada nesprávně použila výjimky z práva na přístup veřejnosti k dokumentům orgánů uvedené v čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení č. 1049/2001 a uvedl, že převažujícím veřejným zájem odůvodňujícím zpřístupnění sporných dokumentů je zásada demokracie a účasti občanů na legislativním procesu.
- 7 Rada dopisem ze dne 19. prosince 2002 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítla potvrzující žádost žalobce. Podle tohoto dopisu týkajícího se čtyř dokumentů vztahujících se k návrhům právních předpisů:

„Přestože Rada dosáhla pokroku v těchto otázkách, jednání o dotčených právních aktech stále probíhají. Rada má za to, že by za těchto okolností zpřístupnění úplných dokumentů bylo předčasné a domnívá se, po zvážení dotčených zájmů, že zájem na ochraně rozhodovacího procesu orgánů má vždy přednost před veřejným zájmem [...], pokud se týká označení delegací, jejichž postoje jsou uvedené v těchto dokumentech, jelikož by tím mohla být významně omezena pružnost delegací při přehodnocování jejich postojů nebo by to mohlo vést ke znovuotevření rozpravy, a to by vedlo k vážnému narušení rozhodovacího procesu Rady.“

- 8 Pokud se týká stanoviska její právní služby, Rada napadeným rozhodnutím měla za to, že může být zpřístupněn pouze jeho první odstavce a ve zbývajících částech bylo třeba

potvrdit rozhodnutí ze dne 5. listopadu 2002, kterým se zamítá přístup žalobce k tomuto stanovisku. Pokud se týká existence převažujícího veřejného zájmu ve smyslu tohoto článku, Rada uplatnila následující:

„Rada má za to, že takový převažující veřejný zájem není tvořen pouhou skutečností, že zpřístupnění těchto dokumentů obsahujících stanovisko právní služby k právním otázkám objevujícím se při rozpravách o návrzích právních předpisů, by bylo ve veřejném zájmu na zvýšení transparentnosti a otevřenosti rozhodovacího procesu orgánu. Toto kritérium se ve skutečnosti může použít na všechna písemná vyjádření nebo podobné dokumenty právní služby, což Radě prakticky znemožňuje, aby odmítla přístup k jakémukoliv stanovisku právní služby podle nařízení č. 1049/2001. Rada má za to, že takový výsledek by byl zjevně v rozporu s vůlí zákonodárce, jak je vyjádřena v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001, neboť by zbavil toto ustanovení veškerého užitečného účinku.“

- 9 Rada dopisem ze dne 19. května 2003 informovala žalobce, že čtyři dokumenty týkající se návrhů právních předpisů, k nimž mu byl poskytnut pouze částečný přístup, byly buď zveřejněny v plném rozsahu, nebo mu byly ve zbývající části osobně předány.

## Řízení

- 10 Návrhem došlým kanceláří Soudu dne 28. února 2003 žalobce podal tuto žalobu.

- 11 Usnesením ze dne 20. října 2003 předseda pátého senátu Soudu povolil vedlejší účastenství jednak Finské republiky, Dánského království a Švédského království na podporu návrhů žalobce, a jednak Komise a Spojeného království Velké Británie a Severního Irska na podporu návrhů Rady.
- 12 Vedlejší účastníci předložili svá vyjádření ve stanovených lhůtách.
- 13 Na základě zprávy soudce zpravodaje rozhodl Soud (pátý senát) zahájit ústní část řízení.
- 14 Řeči a odpovědi účastníků řízení na otázky Soudu byly vyslechnuty při jednání dne 24. června 2004.

### **Návrhy účastníků řízení**

- 15 Žalobce navrhuje, aby Soud:

— zrušil napadené rozhodnutí;

— uložil Radě náhradu nákladů řízení, včetně nákladů řízení vedlejších účastníků.

16 Rada navrhuje, aby Soud:

- určil, že již není namístě rozhodnout ve věci v rozsahu, v němž napadené rozhodnutí odpírá úplný přístup ke čtyřem dokumentům týkajícím se návrhů právních předpisů;
- rozhodl o nákladech řízení v souvislosti s nevydáním rozhodnutí ve věci v souladu s čl. 87 odst. 6 jednacího řádu Soudu;
- ve zbývající části zamítl žalobu jako neopodstatněnou;
- uložil žalobci náhradu nákladů řízení.

17 Finská republika na podporu žalobce navrhuje, aby Soud zrušil napadené rozhodnutí.

18 Švédské království na podporu žalobce navrhuje, aby Soud zrušil napadené rozhodnutí v rozsahu, v němž odpírá žalobci přístup k právnímu stanovisku Rady.

19 Komise na podporu Rady navrhuje, aby Soud:

- zamítl žalobu;

— uložil žalobci náhradu nákladů řízení, včetně nákladů řízení vedlejších účastníků.

- 20 Spojené království Velké Británie a Severního Irska na podporu Rady navrhuje, aby Soud zamítl žalobu.

### Právní otázky

- 21 Žalobce na podporu své žaloby uplatňuje, pokud jde o čtyři dokumenty týkající se návrhů právních předpisů, že Rada porušila čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001, jakož i povinnost uvést odůvodnění, která je jí uložena. Pokud jde o dotčené právní stanovisko, žalobce tvrdí, že Rada porušila čl. 4 odst. 2 uvedeného nařízení.

*K odepření úplného přístupu ke čtyřem dokumentům týkajícím se návrhů právních předpisů*

### Argumenty účastníků řízení

- 22 Rada uplatňuje, že v době podání této žaloby nebyly dokumenty č. 12616/02 a č. 12616/02 COR 1 zveřejněny v jejich úplnosti, ačkoliv nařízení, o které se jedná v těchto dokumentech, již bylo přijato. Tyto dokumenty byly nicméně úplně zpřístupněny na internetu dne 26. března 2003. Rada v této souvislosti upřesňuje, že navzdory jejímu úsilí o zpřístupnění dokumentů prostřednictvím internetu, jak stanoví čl. 11 odst. 6 přílohy II „Zvláštní ustanovení o přístupu veřejnosti

k dokumentům Rady“ rozhodnutí Rady 2002/682/ES, Euratom ze dne 22. července 2002, kterým se přijímá jednací řád Rady (Úř. věst. L 230, s. 7; Zvl. vyd. 01/04, s. 53) nebylo z důvodu velkého objemu administrativní práce možné tak učinit před podáním této žaloby.

- 23 Pokud se týká dokumentů č. 12619/02 a č. 12903/02, dne 19. května 2003 bylo rozhodnuto o jejich úplném zpřístupnění, i když legislativní proces, kterého se týkaly, ještě nedospěl k přijetí finálního textu.
- 24 Vzhledem k tomu, že žádosti žalobce týkající se těchto dokumentů tedy bylo vyhověno, Rada, podporovaná Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Írska, má za to, že se žaloba stala bezpředmětnou, pokud se týká odepření poskytnout mu úplný přístup k těmto čtyřem dokumentům. Není tedy namístě rozhodovat o této části žaloby (usnesení Soudu ze dne 17. září 1997, *Antillean Rice Mills v. Komise*, T-26/97, Recueil, s. II-1347, bod 15).
- 25 Není tedy nutné odpovídat na argumenty žalobce týkající se práva na přístup k těmto dokumentům.
- 26 Žalobce připouští, že vzhledem k rozhodnutí Rady poskytnout přístup k těmto čtyřem dokumentům se žaloba stala bezpředmětnou, pokud se týká odepření poskytnout mu úplný přístup k uvedeným dokumentům. Nicméně zdůrazňuje, že Rada neposkytla žádné vysvětlení týkající se změny jejího postoje ohledně jejich zpřístupnění.

- 27 Pokud by přesto Rada tvrdila, že nepřezkoumala odůvodnění obsažené v napadeném rozhodnutí, tato žaloba by se nestala bezpředmětnou. Rada se totiž nemůže vyhnout soudní kontrole tím, že se rozhodne zpřístupnit dotčené dokumenty. Mimoto legalita rozhodnutí musí být posuzována k datu, kdy bylo přijato, což představuje vyjádření principu legality a přístupu ke spravedlnosti. Žalobce se tedy domáhá toho, aby nebylo vyhověno návrhu Rady nevydat rozhodnutí ve věci, a má v každém případě za to, že posledně uvedené musí být uložena náhrada nákladů řízení na základě čl. 87 odst. 3 druhého pododstavce jednacího řádu.

## Závěry Soudu

- 28 Soud konstatuje, že Rada dopisem ze dne 19. května 2003 informovala žalobce o úplném zpřístupnění dokumentů č. 12903/02, č. 12616/02, č. 12616/02 COR 1 ač. 12619/02.
- 29 Vzhledem k tomu, že žalobce měl přístup k těmto čtyřem dokumentům, zrušení napadeného rozhodnutí v rozsahu, v němž částečně odepírá zpřístupnit žalobci uvedené dokumenty, by nezpůsobilo žádné další následky ve vztahu k úplnému zpřístupnění těchto dokumentů.
- 30 Jelikož se žaloba stala bezpředmětnou, co se týče zkoumané kategorie dokumentů, není namístě rozhodovat o tomto bodu.

*K odepření přístupu ke stanovisku právní služby Rady*

## Argumenty účastníků řízení

- 31 Žalobce uplatňuje, že odepření Rady poskytnout mu přístup ke stanovisku její právní služby zakládá porušení čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001. V tomto ohledu se dovolává tří argumentů:
- 32 Žalobce se v první řadě domnívá, že čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 není použitelný na právní stanoviska týkající se návrhů právních předpisů. Konstatuje, že výjimka ze zásady přístupu veřejnosti k dokumentům stanovená v tomto článku se dovolává na „soudní řízení a právní stanoviska“. Tato výjimka tedy nesměřuje k pokrytí všech interních nebo externích právních stanovisek Rady, ale má zajistit, aby právní stanoviska, vypracovaná v rámci současných nebo možných soudních řízení, jež jsou obdobou písemné korespondence mezi advokátem a klientem, nebyla zpřístupněna, ledaže existuje převažující veřejný zájem odůvodňující jejich zpřístupnění. Evropský veřejný ochránce práv ostatně dospěl ke stejnému závěru v jedné ze svých zpráv Parlamentu.
- 33 Dle žalobce nejsou právní stanoviska týkající se návrhů právních předpisů tedy pokryta čl. 4 odst. 2 druhou odrážkou nařízení č. 1049/2001. Vhodným ustanovením, jež by mohlo odůvodnit odepření přístupu k právním stanoviskům vypracovaným v rámci přezkumu návrhů, je čl. 4 odst. 3 uvedeného nařízení. Rada se přitom dopustila nesprávného právního posouzení tím, že se nedovolala tohoto ustanovení v napadeném rozhodnutí.



- 34 Mimoto musí být na základě ustálené judikatury všechny výjimky ze zásady co možná nejširšího přístupu k dokumentům v držení orgánu vykládány a používány striktně a na individuálním základě. V tomto ohledu žalobce uplatňuje, že skutečnosti uvedené Radou potvrzují spíše tezi, podle níž úmyslem zákonodárce bylo právě omezit smysl výrazu „právní stanoviska“ na právní stanoviska vypracovaná v rámci současných nebo možných soudních řízení. Z toho vyplývá, že výjimka v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce nařízení č. 1049/2001 týkající se „soudního řízení a právních stanovisek“ nepokrývá zároveň právní stanoviska vypracovaná v rámci legislativních procesů a právní stanoviska vypracovaná v rámci soudních řízení. Navzdory nejistotě předchozích legislativních opatření týkajících se přístupu k dokumentům a výkladu poskytnutému v tomto ohledu Soudem v jeho rozsudku ze dne 7. prosince 1999, *Interporc v. Komise* (T-92/98, Recueil, s. II-3521), z nařízení č. 1049/2001 jasně vyplývá, že „soudní řízení“ nezahrnují pouze písemné projevy a jiné dokumenty předložené v takové souvislosti, ale též „právní stanoviska“ vypracovaná v souvislosti s uvedenými současnými nebo možnými řízeními.
- 35 Podpůrně, za předpokladu, že čl. 4 odst. 2 druhá odrážka nařízení č. 1049/2001 je použitelná v projednávané věci, žalobce, podporovaný Švédským královstvím, Dánským královstvím a Finskou republikou připomíná, že tato výjimka musí být vykládána a používána striktně.
- 36 Podle žalobce a Finské republiky byl přitom výklad této výjimky Radou příliš široký a posledně uvedenou vedl k odepření poskytnutí přístupu téměř ke všem dokumentům vypracovaným její právní službou. Finská republika mimoto konstatuje, že postoj přijatý Radou nerespektuje zásadu proporcionality.
- 37 Třebaže by bylo Radě dovoleno odepřít přístup ke stanoviskům její právní služby, nemohla tak učinit předtím, než prozkoumala každé právní stanovisko a určila konkrétní důvody odůvodňující odepření přístupu (rozsudky Soudu ze dne

17. června 1998, Svenska Journalistförbundet v. Rada, T-174/95, Recueil, s. II-2289, bod 112, a ze dne 7. února 2002, Kuijer v. Rada, T-211/00, Recueil, s. II-485, bod 56). V projednávané věci Rada nicméně neprokázala, že by zpřístupnění dotčeného právního stanoviska vedlo k porušení ochrany právních stanovisek.

38 Dánské království v tomto ohledu upřesňuje, že Rada neposoudila, zda dotčené právní stanovisko mohlo být zpřístupněno, neboť má za to, že všechna právní stanoviska vypracovaná její právní službou v rámci legislativního procesu představují kategorii nepodléhající transparentnosti. Podle něj a Finské republiky přitom Radě příslušelo postupovat případ od případu po zvážení zájmů stanovených v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001. Finská republika rovněž dodává, že posouzení výjimky stanovené v uvedeném článku vyžaduje, aby byla vzata v úvahu též doba, jenž uplynula mezi vyhotovením právního stanoviska a žádostí o přístup k němu.

39 Žalobce má za to, že obecný zákaz zpřístupnění všech právních stanovisek právní služby nemůže být dovozen z judikatury. Judikatura totiž nebrání tomu, aby bylo rozlišováno mezi právními stanovisky vypracovanými v průběhu legislativního procesu a právními stanovisky vypracovanými v rámci soudního řízení. Mimoto rozsudky, jichž se Rada dovolává, nejsou k projednávané věci relevantní, jelikož problematika, jež vyvstala ve věcech, v nichž byly vydány tyto rozsudky, se týkala otázky, zda by stanoviska právní služby Rady mohla být předložena bez zvláštního povolení v rámci řízení před Soudem. Žalobce, Dánské království a Finská republika konstatují, že se ostatně tyto věci netýkaly použití nařízení č. 1049/2001. Žalobce se v tomto ohledu odvolává na rozsudek Soudního dvora ze dne 13. července 1995, Španělsko v. Rada (C-350/92, Recueil, s. I-1985, bod 35), na stanovisko generálního advokáta F. G. Jacobse k tomuto rozsudku (Recueil, s. I-1988), jakož i na rozsudek Soudu ze dne 8. listopadu 2000, Ghignone a další v. Rada (T-44/97, Recueil FP, s. I-A-223 a II-1023, bod 48).

40 Pokud jde o usnesení předsedy Soudu ze dne 3. března 1998, Carlsen a další v. Rada (T-610/97 R, Recueil, s. II-485), jehož se dovolává Rada v napadeném rozhodnutí, žalobce uplatňuje, že rozhodnutí zakázat zpřístupnění dotčeného právního

stanoviska v této věci bylo přijato v kontextu předběžných opatření, což předpokládá méně důslednou analýzu skutkových okolností a vznesených právních otázek. Soud ostatně mohl těžko v této věci dospět k jinému závěru, ledaže by předjímal výsledek původního řízení.

- 41 Pokud se týká nezbytné nezávislosti stanovisek její právní služby, již se Rada dovolává na podporu jejího odepření zpřístupnit dotčené právní stanovisko, žalobce podporovaný Dánským královstvím má za to, že podle článku 22 jednacího řádu Rady uvedená služba chrání zájmy orgánu, k němuž organicky náleží a jemuž je hierarchicky podřízena a hraje jasnou roli v legislativní funkci tohoto orgánu. Zpřístupnění stanovisek právní služby by tedy přispělo k ochraně posledně uvedené před nelegitimními vnějšími zásahy, zejména před zásahy členských států, jakož i k zajištění její nestrannosti.
- 42 Mimoto, jak uplatňují žalobce a Finská republika, zaměstnanci právních služeb orgánů Společenství a samotné právní služby mají jiné poslání, než je poslání externích advokátů orgánů. Nepožívají tak stejný typ nezávislosti, již je charakterizována právní profese.
- 43 Švédské království v této souvislosti uplatňuje, že ačkoliv některé informace uvedené v právních stanoviscích mohou podléhat výjimce stanovené v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce nařízení č. 1049/2001, orgánu přísluší posoudit možnost jejich zpřístupnění s ohledem na informace, které obsahují, a ověřit, zda toto zpřístupnění vede k porušení jejich ochrany. Nelze se tedy obecně domnívat, že všechna právní stanoviska jsou důvěrná.

- 44 Švédské království dodává, že zákonodárce si nepřál, aby zpřístupnění právních stanovisek bylo vyloučeno z rozsahu působnosti nařízení č. 1049/2001. Má rovněž za to, že pro účely této analýzy musí být vzaty v úvahu další faktory. Článek 207 odst. 3 ES tak směřuje k větší transparentnosti v rámci legislativního procesu. Stadium pokročilosti legislativního procesu a povaha aktu, jenž má být přijat, jsou rovněž s to ovlivnit takového posouzení.
- 45 Zcela podpůrně se žalobce domnívá, že za předpokladu, že Rada byla oprávněna použít čl. 4 odst. 2 druhou odrážku nařízení č. 1049/2001, nemohla mít za to, že by zpřístupnění stanoviska její právní služby vedlo k porušení ochrany právních stanovisek.
- 46 Radě na prvním místě vytýká, že nevysvětlila, v jakém rozsahu by zveřejnění dotčeného právního stanoviska porušilo ochranu právních stanovisek. Rada se totiž spokojila s konstatováním, že existence nezávislých právních stanovisek byla nezbytná pro její fungování a že jejich zpřístupnění by vedlo k nejistotám ohledně legality legislativních aktů.
- 47 Podle žalobce však argument Rady, podle něž zpřístupnění právních stanovisek může ovlivnit jejich nezávislost, nemůže obstát. Rada totiž neprokázala, v jakém rozsahu by zveřejnění právních stanovisek nutilo právní službu k jejich změnám. Jejich zpřístupnění by spíše pobídlo právní službu jednat s pečlivostí, nezávislostí a objektivitou, jelikož třetí osoby jsou schopny tato stanoviska přezkoumat. Žalobce dodává, že četná právní stanoviska se omezují na krátkou analýzu právního základu navrhované právní úpravy, aniž by obsahovaly podrobné a důvěrné argumenty právní služby. Žalobce konečně konstatuje, že v řadě členských států, např. Itálii nebo Nizozemsku, jsou právní stanoviska týkající se návrhů právních předpisů vypracovaná právními službami nebo komisemi a určená vládám přístupná veřejnosti. S ohledem na význam přiznaný na vnitrostátní úrovni přístupu k těmto právním stanoviskům žalobce mohl legitimně očekávat, že tyto informace od Rady obdrží.

- 48 Pokud jde o argument Rady spočívající ve skutečnosti, že zpřístupnění právních stanovisek týkajících se legislativních procesů může přispět ke zpochybnění finálně přijatých legislativních aktů, žalobce uvádí, že pouze výjimka stanovená v čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 je použitelná. Rada se nicméně nedovolávala tohoto ustanovení a její argumenty v tomto ohledu nesmí být vzaty v úvahu.
- 49 V každém případě podle žalobce zpřístupnění právního stanoviska jako takové nemůže ovlivnit legalitu dotyčného legislativního aktu, jelikož akty orgánů Společenství jsou považovány za legální až do jejich případného zrušení soudy Společenství.
- 50 Zadruhé, žalobce uvádí, že existoval převažující veřejný zájem odůvodňující přístup veřejnosti k právním stanoviskům týkajícím se legislativních iniciativ. Rada ostatně měla nesprávně za to, že převažující veřejný zájem odůvodňující zpřístupnění nemůže spočívat v zásadě transparentnosti a otevřenosti. Dánské království v tomto ohledu tvrdí, že zájem spočívající v transparentnosti rozhodovacího procesu je nadřazený zájmům, jichž se Rada dovolává pro odepření zpřístupnění právních stanovisek.
- 51 Závěrem se žalobce domnívá, že Rada porušila čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 a že porušila základní občanská a politická práva, jak jsou zaručena zejména článkem 6 EU.
- 52 Rada, jakož i Spojené království Velké Británie a Severního Irska a Komise argumentaci žalobce odmítají.

## Závěry Soudu

- 53 Nařízení č. 1049/2001 přijaté na základě článku 255 ES stanoví zásady, podmínky a omezení upravující výkon práva veřejnosti na přístup k dokumentům Parlamentu, Rady a Komise, aby byla zajištěna větší účast občanů na rozhodovacím procesu, zaručena větší legitimita, účinnost a odpovědnost veřejné správy vůči občanům v demokratickém systému, jakož i aby bylo přispěno k posílení zásad demokracie a dodržování základních práv.
- 54 Podle čl. 4 odst. 2 druhé odrážky nařízení č. 1049/2001, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění, odepřou orgány přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany soudního řízení a právních stanovisek.
- 55 Zaprvé, žalobce uplatňuje, že právními stanovisky uvedenými v tomto článku jsou výlučně stanoviska vypracovaná právními službami v rámci soudních řízení, a nikoliv stanoviska vypracovaná v rámci legislativní činnosti orgánu. Na dotčené právní stanovisko týkající se návrhu směrnice Rady stanovící minimální požadavky pro přijímání žadatelů o azyl v členských státech nemůže být výjimka stanovená čl. 4 odst. 2 druhá odrážka nařízení č. 1049/2001 použita.
- 56 Znění tohoto ustanovení nicméně neumožňuje konstatovat, že jsou jím dotčeny pouze dokumenty, které by mohly vést k porušení ochrany právních stanovisek vypracovaných v rámci soudních řízení.

- 57 Mimoto je třeba uvést, že ani kodex chování týkající se přístupu veřejnosti k dokumentům Rady a Komise schválený těmito dvěma orgány dne 6. prosince 1993 [93/730/ES (Úř. věst. L 340, s. 41)], ani rozhodnutí orgánů týkající se přístupu veřejnosti k jejich dokumentům, přijatá dříve než nařízení č. 1049/2001 [rozhodnutí Rady 93/731/ES ze dne 20. prosince 1993 (Úř. věst. L 340, s. 43), rozhodnutí Komise 94/90/ESUO, ES, Euratom ze dne 8. února 1994 (Úř. věst. L 46, s. 58) a rozhodnutí Evropského parlamentu 97/632/ES, ESUO, Euratom ze dne 10. července 1997 (Úř. věst. L 263, s. 27)], neupravují konkrétně, formou výjimek z práva veřejnosti na přístup k těmto dokumentům, ochranu právních stanovisek těchto orgánů. Tyto dokumenty se nicméně týkají ochrany soudních řízení.
- 58 Z toho vyplývá, že zákonodárce Společenství si přál zakotvit v nařízení č. 1049/2001 výjimku vztahující se na právní stanoviska odlišná od stanovisek týkajících se soudních řízení.
- 59 V tomto ohledu by výklad navrhaný žalobcem, podle něhož právními stanovisky uvedenými v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001 jsou stanoviska vypracovaná v rámci soudních řízení vedených právními službami orgánů, vyžadoval, aby to zákonodárce uvedl výslovně, například formulací, že se uvedená ochrana týká „soudních řízení a především právních stanovisek“. Tak tomu však není.
- 60 Je pravdou, že podle ustálené judikatury musí být výjimky z přístupu k dokumentům vykládány a používány restriktivně tak, aby nebyla způsobena újma použití obecné zásady spočívající v udělení co možná nejširšího přístupu veřejnosti k dokumentům v držení orgánů (viz analogicky, ohledně rozhodnutí 94/90, rozsudky ze dne 14. října 1999, *Bavarian Lager v. Komise*, T-309/97, Recueil, s. II-3217, bod 39, a ze dne 11. prosince 2001, *Petrie a další v. Komise*, T-191/99, Recueil, s. II-3677, bod 66).

- 61 Zásada vysvětlená judikaturou se nicméně použije pouze na definici rozsahu výjimky v případě, že by mohla vést k několika různým výkladům. V projednávané věci výraz „právní stanoviska“ nepředstavuje sám o sobě žádnou obtíž při výkladu, takže není namístě domnívat se, že by se tento výraz týkal pouze právních stanovisek vypracovaných v rámci soudních řízení. Mimoto opačný výklad navržený žalobcem by se ve svém důsledku zbavil veškerého užitečného účinku uvedením právních stanovisek mezi výjimkami stanovenými nařízením č. 1049/2001.
- 62 Proto pojem „právní stanoviska“ musí být chápan v tom smyslu, že ochrana veřejného zájmu může bránit zpřístupnění obsahu dokumentů vypracovaných právní službou Rady v rámci soudních řízení, ale rovněž za jakýmkoli dalším účelem.
- 63 Mimoto, pokud se týká „soudních řízení“ ve smyslu rozhodnutí 94/90, Soud má za to, že tento pojem pokrývá nejen písemné projevy nebo předložené akty, interní dokumenty týkající se šetření probíhající věci, ale rovněž komunikaci vztahující se k věci mezi dotčeným generálním ředitelstvím a právní službou nebo advokátní kanceláří (rozsudek Interporc v. Komise, uvedený výše, bod 41).
- 64 Jelikož pojem „soudní řízení“ byl v kontextu práva veřejnosti na přístup k dokumentům již vyložen, je nutno se domnívat, že tato definice vyvozená v rámci výkladu rozhodnutí 94/90 je relevantní v rámci nařízení č. 1049/2001.
- 65 Vzhledem k tomu, že právní stanoviska vydaná v rámci soudních řízení jsou již obsažena ve výjimce vztahující se na ochranu soudních řízení ve smyslu čl. 4 odst. 2 druhé odrážky nařízení č. 1049/2001, výslovné uvedení právních stanovisek mezi výjimkami má nutně dosah odlišný od dosahu výjimek týkajících se soudních řízení.



- 66 Z toho vyplývá, že žalobce nemůže uplatňovat, že právní stanovisko vztahující se k legislativní činnosti orgánu jako je dotčené stanovisko v projednávané věci, nemůže spadat pod výjimku týkající se právních stanovisek ve smyslu čl. 4 odst. 2 druhé odrážky nařízení č. 1049/2001.
- 67 S ohledem na výše uvedené se Rada správně opřela o výjimku stanovenou v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce nařízení č. 1049/2001 za účelem určení, zda byla povinna poskytnout žalobci přístup ke stanovisku své právní služby.
- 68 Zadruhé, žalobce tvrdí, že Rada nezkoumala dotčené právní stanovisko z důvodu, že právní stanoviska jsou svou povahou důvěrná. Zpochybňuje rovněž relevantnost argumentu Rady vycházejícího z nezbytnosti právní služby chránit svou nezávislost.
- 69 Je namístě uvést, že orgán je v každé konkrétní věci povinen posoudit, zda dokumenty, jejichž zpřístupnění je požadováno, skutečně spadají pod výjimky stanovené v nařízení č. 1049/2001 (viz analogicky, pokud se týká rozhodnutí 94/90, rozsudek Soudního dvora ze dne 11. ledna 2000, Nizozemsko a Van der Wal v. Komise, C-174/98 P a C-189/98 P, Recueil, s. I-1, bod 24).
- 70 V projednávané věci je nutno konstatovat, že dotčený dokument je stanoviskem právní služby Rady týkajícím se návrhu směrnice Rady stanovící minimální požadavky pro přijímání žadatelů o azyl v členských státech.

- 71 Nicméně okolnost, že dotčeným dokumentem je právní stanovisko, nemůže sama o sobě odůvodnit použití dovolávané výjimky. Jak již bylo výše připomenuto, každá výjimka z práva na přístup k dokumentům orgánů spadající pod nařízení č. 1049/2001 totiž musí být vykládána a použita striktně (viz v tomto smyslu rozsudek Soudu ze dne 13. září 2000, *Denkavit Nederland v. Komise*, T-20/99, *Recueil*, s. II-3011, bod 45).
- 72 Je tedy věcí Soudu, aby ověřil, zda se Rada v projednávané věci nedopustila nesprávného posouzení tím, že měla na základě čl. 4 odst. 2 druhé odrážky nařízení č. 1049/2001 za to, že zpřístupnění dotčeného právního stanoviska by vedlo k porušení ochrany, která se vztahovala na tento typ dokumentu.
- 73 K odůvodnění jejího odepření přístupu k dotčenému právnímu stanovisku v jeho úplnosti Rada v podstatě v napadeném rozhodnutí uplatňuje, že stanoviska její právní služby představují důležitý nástroj, který jí umožňuje ujistit se o slučitelnosti jejích právních aktů s právem Společenství a uspořádat diskusi týkající se dotčených právních aspektů. Tvrdí rovněž, že takové zveřejnění může vyústit v nejistotu ohledně legality legislativních aktů přijatých na základě takového stanoviska. Rada se rovněž odvolává na stanovisko generálního advokáta F. G. Jacobse ve věci, v níž byl vydán rozsudek *Španělsko v. Rada*, uvedený výše, jakož i na usnesení *Carlsen a další v. Rada*, uvedené výše, a na rozsudek *Ghignone a další v. Rada*, uvedený výše.
- 74 Je pravdou, že toto odůvodnění týkající se dovolávané potřeby ochrany se zřejmě týká všech právních stanovisek Rady týkajících se legislativních aktů, a nikoliv specificky dotčeného právního stanoviska. Nicméně obecnost odůvodnění Rady je odůvodněna skutečností, že uvedení dodatečných informací odkazujících zejména na obsah dotčeného právního stanoviska, by zbavilo uplatňovanou výjimku jejího účelu.

- 75 Mimoto, ačkoliv Rada nejprve odepřela žalobci přístup k dotčenému právnímu stanovisku, z napadeného rozhodnutí vyplývá, že nakonec připustila zpřístupnění úvodního odstavce uvedeného stanoviska. V tomto úvodním odstavci se uvádí, že dotčené stanovisko obsahuje rady právní služby Rady k otázce pravomoci Společenství ve věci přístupu státních příslušníků třetích zemí na trh práce.
- 76 Z toho vyplývá, že žalobní důvod, podle něhož Rada nezkoumala obsah dotčeného právního stanoviska, aby se vyjádřila ke sporné žádosti o přístup, je neopodstatněný.
- 77 Pokud jde o relevantnost potřeby ochrany tohoto stanoviska uvedené Radou v napadeném rozhodnutí, Soud má za to, že zpřístupněním dotčeného právního stanoviska by došlo ke zveřejnění interních diskusí Rady týkajících se pravomoci Společenství v oblasti přístupu státních příslušníků třetích zemí na trh práce a, šířeji, otázky legality legislativního aktu, jehož se týká.
- 78 Zpřístupnění takového stanoviska by tak mohlo, s ohledem na zvláštní povahu takových dokumentů, vyvolat pochybnost ohledně legality dotčeného právního aktu.
- 79 Mimoto je třeba konstatovat, že Rada je oprávněna se domnívat, že nezávislost stanovisek její právní služby vypracovaných na žádost jiných služeb tohoto orgánu nebo které jim jsou alespoň určeny může představovat zájem, který musí být chráněn. V tomto ohledu žalobce nevysvětlil, v jakém rozsahu by za okolností projednávané věci zpřístupnění dotčeného právního stanoviska přispělo k ochraně právní služby Rady před nelegitimními vnějšími zásahy.

- 80 S ohledem na výše uvedené se Rada nedopustila nesprávného posouzení, když měla za to, že existoval zájem na ochraně dotčeného právního stanoviska.
- 81 Zatřetí, pokud se týká existence převažujícího veřejného zájmu ve smyslu čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 odůvodňujícího zpřístupnění dotčeného právního stanoviska, žalobce tvrdí, že Rada neověřila existenci takového zájmu. Žalobce má v tomto ohledu za to, že zásady transparentnosti, otevřenosti a demokracie nebo účasti občanů na rozhodovacím procesu tvoří převažující veřejné zájmy odůvodňující zpřístupnění dotčeného právního stanoviska.
- 82 Přesto je třeba konstatovat, že tyto zásady jsou provedeny všemi ustanoveními nařízení č. 1049/2001, o čemž svědčí též body odůvodnění 1 a 2 uvedeného nařízení, které výslovně odkazují na zásady otevřenosti, demokracie a větší účasti občanů na rozhodovacím procesu (viz bod 2 výše).
- 83 Převažující veřejný zájem uvedený v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001, způsobilý odůvodnit zpřístupnění dokumentu vedoucího k porušení ochrany právních stanovisek, musí tedy být v zásadě odlišný od výše uvedených zásad, které tvoří základ uvedeného nařízení. Není-li stanoveno jinak, přísluší žalobci přinejmenším, aby prokázal, že s ohledem na specifické okolnosti projednávané věci uplatnění těchto zásad vykazuje naléhavost, která přesahuje potřebu ochrany sporného dokumentu. Tak tomu ovšem v projednávané věci není.
- 84 Mimoto, ačkoliv by bylo možné, aby dotčený orgán sám označil převažující veřejný zájem způsobilý odůvodnit zpřístupnění takového dokumentu, přísluší žadateli, který se hodlá dovolávat tohoto zájmu v rámci svého návrhu, aby vyzval orgán k vyjádření k tomuto bodu.

- 85 Vzhledem k tomu, že Rada se v projednávané věci nedopustila nesprávného posouzení, když měla za to, že převažující veřejné zájmy, jichž se dovolával žalobce, nemohly odůvodňovat zpřístupnění dotčeného právního stanoviska, nemůže jí být vytýkáno, že neoznačila jiné převažující veřejné zájmy.
- 86 S ohledem na výše uvedené je namístě zamítnout tuto žalobu v rozsahu, v němž se týká odepření přístupu k právnímu stanovisku Rady.

*K návrhu na organizační procesní opatření*

- 87 Soud má za to, že není namístě vyhovět návrhu na organizační procesní opatření předloženému žalobcem v jeho vyjádření, kterým se posledně uvedený domáhá, aby Rada předala Soudu úplné dokumenty, jejichž zpřístupnění je požadováno.
- 88 Pokud jde o tento návrh v rozsahu, v němž se týká předložení čtyř dokumentů týkajících se návrhů právních předpisů Soudu, stal se bezpředmětným, jelikož žalobce měl k uvedeným dokumentům přístup.
- 89 Pokud jde o tento návrh v rozsahu, v němž se týká předložení dotčeného právního stanoviska Soudu, není namístě mu vyhovět, jelikož Soud má věc na základě přezkumu spisu za dostatečně objasněnou.

**K nákladům řízení**

- 90 Podle čl. 87 odst. 2 jednacího řádu bude účastníku řízení, který byl ve sporu neúspěšný, uložena náhrada nákladů řízení, pokud účastník řízení, který byl ve sporu úspěšný, náhradu nákladů ve svém návrhu požadoval. Článek 87 odst. 6 téhož řádu stanoví, že není-li ve věci vydáno rozhodnutí, o nákladech řízení rozhodne Soud dle volného uvážení.
- 91 Jak již Soud konstatoval výše, žaloba se stala bezpředmětnou v rozsahu, v němž se týká odepření úplného přístupu ke čtyřem dokumentům Rady vztahujícím se k návrhům právních předpisů (dokumenty č. 12616/02, č. 12616/02 COR 1, č. 12903/02 a č. 12619/02).
- 92 Rada ve svém vyjádření připustila, že dokumenty č. 12616/02 a č. 12616/02 COR 1 měly být předány žalobci před podáním této žaloby. Tímto jednáním Rada dala podnět ke vzniku sporu v rozsahu, v němž se týká těchto dvou dokumentů, a způsobila, že žalobci vznikly zbytečné náklady.
- 93 Pokud se týká dokumentů č. 12619/02 a č. 12903/02, Rada nakonec rozhodla o jejich předání žalobci po podání této žaloby, i když legislativní akty, jichž se týkaly, nebyly ještě přijaty, aniž by vysvětlila důvody odůvodňující takovou změnu postoje.

- 94 Rada tedy musí nést polovinu svých nákladů řízení vzniklých v souvislosti s touto žalobou, jakož i polovinu nákladů vzniklých žalobci.
- 95 Mimoto, vzhledem k tomu, že žalobce byl ve sporu neúspěšný v rozsahu, v němž se žaloba týká odepření přístupu k právnímu stanovisku Rady, je namístě uložit mu náhradu poloviny jeho nákladů řízení vzniklých v souvislosti s touto žalobou, jakož i polovinu nákladů řízení vzniklých Radě.
- 96 Podle čl. 87 odst. 4 prvního pododstavce jednacího řádu členské státy a orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou své náklady řízení.

Z těchto důvodů

Soud (pátý senát)

rozhodl takto:

- 1) Žaloba se zamítá v rozsahu, v němž se týká odepření přístupu k právnímu stanovisku Rady.

- 2) **Ve zbývající části není namístě vydat rozhodnutí ve věci.**
  
- 3) **Žalobce a Rada ponесou každý polovinu nákladů řízení vzniklých v souvislosti s žalobou.**
  
- 4) **Vedlejší účastníci ponесou své náklady řízení.**

Lindh

García-Valdecasas

Cooke

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 23. listopadu 2004.

Vedoucí soudní kanceláře

H. Jung

Předsedkyně

P. Lindh